



RELACIONES EXTERIORES DE ESPAÑA

Política exterior y de seguridad española en 2012: entre lo pragmático y lo involuntario

Cristina Manzano,
Directora de esglobal

Tres factores marcaron la política exterior y de seguridad española en el arranque de 2012: el inicio de una nueva legislatura, con un cambio de partido en el Gobierno; el contexto general de crisis económica, sobre todo, pero también social e institucional que se fue agravando en los meses centrales del año; y los enormes recortes en el gasto público derivados de las medidas de austeridad adoptadas para reducir el déficit y combatir la crisis.

En ese contexto, las expectativas sobre las ambiciones exteriores de España siempre fueron limitadas. El mundo tuvo una nula presencia en la campaña electoral de 2011, pues la atención del país y de sus gobernantes estaba, y sigue centrada, en revertir la situación económica. Una postura comprensible desde el punto de vista de las prioridades nacionales, pero que dejaba fuera una visión más estratégica sobre el papel que una política exterior más eficaz podría tener en la propia salida de la crisis y que daba continuidad, con sus correspondientes matices, al retorno a un cierto aislacionismo internacional que caracterizó la etapa de Zapatero.

La puesta en marcha de las grandes líneas esbozadas en el programa electoral del Partido Popular (PP) –Europa, Iberoamérica y la diplomacia económica, principalmente– se vio desbordada por la virulencia de la crisis y por la necesidad de atender urgencias varias. Al perfil más que discreto que apuntaba la política exterior se sumó la impresión de improvisación en muchas de sus acciones.

Por otra parte, aunque se había afirmado que el cambio de Gobierno no supondría un bandazo, sí se ha producido un relevo destacado en las prioridades: de la Alianza de Civilizaciones, al protagonismo de Marca España; del objetivo del 0,7% del PIB en cooperación internacional, a la diplomacia económica. Toda

la acción exterior dirigida a promover y defender los intereses de España, sin que se haya definido bien qué se entiende por intereses, pero considerados estos en la práctica, principalmente, en su acepción económica.

Sin ánimo de exhaustividad, en las siguientes páginas se hace un repaso al contexto que ha marcado la política exterior española en 2012 y a cómo se han desarrollado sus principales líneas de actuación.

El contexto

El 20 de noviembre de 2011 el PP ganaba las elecciones generales por mayoría absoluta con el objetivo prioritario de sacar al país de la crisis económica y recuperar el empleo. Ante el hermetismo del hasta entonces candidato Mariano Rajoy sobre la futura composición de su gabinete, todas las apuestas estaban abiertas. El nombramiento de José Manuel García-Margallo como titular de Exteriores tuvo un efecto sorpresa por lo inesperado, pero se trata de un gran conocedor del entramado comunitario, además de ser amigo personal del nuevo presidente del Gobierno. La realidad demostró después que el papel protagonista en Bruselas lo iba a tener, casi exclusivamente, Luis de Guindos como ministro de Economía y representante español en el eurogrupo.

El nombramiento de Pedro Morenés al frente de Defensa respondía también a una línea de coherencia: un gestor y gran conocedor del sector, tanto desde el ámbito privado como desde el propio Ministerio, en un momento en que uno de sus principales problemas es una tremenda deuda. Sus detractores le acusan, precisamente, de su estrecha relación con la industria.

En cualquier caso, la tradición y la práctica han dejado en manos del presidente del Gobierno la inspiración y el impulso a la política exterior, mientras que los ministros han servido de guías, acompañantes, asesores o ejecutores. Mariano Rajoy nunca había mostrado una inclinación especial hacia las cuestiones internacionales y no se esperaba que fueran a ocupar un lugar prioritario en su agenda, más allá de las citas obligadas en un país inserto en la globalización. Tampoco Rajoy había cultivado la amistad, siquiera una (estrecha) relación, con otros líderes europeos o mundiales, para los que era un auténtico desconocido; y el hecho de no hablar idiomas no facilitaba el acercamiento personal. A finales de 2012, y pese a los diversos encuentros bilaterales o colectivos con los principales mandatarios europeos –especialmente Merkel, Cameron o después Hollande–, ese acercamiento seguía sin producirse.

Es cierto que la búsqueda de soluciones a la crisis económica ha absorbido toda la atención del nuevo Gobierno y de las fuerzas sociales. A los pocos días de su toma de posesión, Rajoy anunció un nuevo paquete de medidas de austeridad, un tipo de anuncio que sería la tónica habitual del año hasta alcanzar una cifra total de 80.000 millones de euros (Powell, 2012);

se iniciaron asimismo una serie de reformas –algunas de ellas, como la del sector financiero o la laboral, reclamadas durante largo tiempo– que permitieran sentar las bases de la recuperación.

Pese a ello, el deterioro de la situación continuaba imparable. El punto álgido en ese descenso hacia el abismo llegó el 9 de junio, con el anuncio del rescate bancario: Europa ponía a disposición de España una línea de crédito de hasta 100.000 millones de euros para ayudar a las instituciones financieras españolas, de los cuales se han solicitado 40.000 millones. La negativa del Gobierno español a hablar de *rescate* –“préstamo en condiciones muy favorables”– y su intento de presentarlo como un “triunfo” en medio de la catástrofe molestó a autoridades y medios europeos y fue considerado innecesariamente arrogante (Mallet, Spiegel, 2012).

Tras una brevísima tregua de los mercados, la prima de riesgo continuó su ascenso hasta alcanzar un diferencial del 7,75% el 25 de julio; la recesión seguía asimismo su ritmo y la variable más dramática, el desempleo, alcanza el 26,02% al finalizar el año. Después de un verano caliente, el anuncio de Mario Draghi, presidente del Banco Central Europeo, de que

“La búsqueda de soluciones a la crisis económica ha absorbido toda la atención del nuevo Gobierno y de las fuerzas sociales”

compraría bonos españoles si fuera necesario y si España solicitara un rescate, junto con su rotundidad a la hora de confirmar su apuesta por el euro, fue suficiente para empezar a frenar la voracidad de los mercados.

En esta situación, el ministerio que más recortes ha sufrido proporcionalmente en su presupuesto es el de Asuntos Exteriores, con un 54,4% sobre el del año anterior. La mayor parte corresponde a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que ha perdido así su papel de pilar fundamental de la política exterior española: entre 2010 y 2012 ha pasado de un 0,43% a un 0,23% del PIB. Se aleja pues definitivamente el objetivo del 0,7% que numerosas organizaciones, y el propio Gobierno de Zapatero, habían marcado. Incluso institucionalmente la cooperación ha perdido presencia, al desaparecer la Secretaría de Estado propia y pasar a formar parte de la de Cooperación Internacional y para Iberoamérica. Todo ello proyecta claramente la escasa relevancia que le otorga el nuevo Ejecutivo.

Los tres pilares

Uno de los objetivos principales del PP en materia exterior era recuperar una voz cualificada en Europa y un papel relevante en la construcción del proyecto común, especialmente en el rediseño de lo que la UE querrá ser en el futuro. No está claro, sin embargo, que la crisis haya sido la única o la principal causa del

deterioro de la imagen y de la capacidad de interlocución de España: la ampliación a los países del Este y el consiguiente desplazamiento del centro de equilibrio europeo, así como el propio desinterés de las autoridades españolas una vez alcanzado el objetivo de la entrada en el euro “los excesos autocomplacientes de la década en teoría brillante” (Molina, 2013), fueron propiciando dicha pérdida de peso.

El debate europeo ha estado centrado entre mantener la austeridad como principio básico para reajustar las maltrechas finanzas, propugnado por Alemania; o introducir medidas de estímulo encaminadas a lograr un mayor crecimiento. El Gobierno español se alineó desde el principio con la primera opción, tratando de demostrar que era otra vez un socio fiable, decidido a cumplir sus compromisos. El afán de ser el “primero de la clase” llevó incluso a la introducción en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de un techo de déficit estructural del 0,4%, algo más duro que el propuesto por el Pacto Fiscal firmado por todos los miembros de la UE, excepto Reino Unido y la República Checa.

A lo largo del año España se acercó tímidamente a aquellos países que comenzaban a demandar una mayor flexibilidad en las políticas europeas –como Francia, tras la llegada de François Hollande a la presidencia en mayo– y la necesidad de introducir en el debate la cuestión del crecimiento. Estas aproximaciones no han sido suficientes para variar la orientación económica ni para formar un frente común sólido.

El hecho de que por primera vez en décadas hayan coincidido partidos conservadores en los más poderosos gobiernos europeos –Alemania, Francia hasta mayo, Reino Unido, Italia, España...– tampoco ha servido para facilitar el diálogo y encontrar nuevos puntos de encuentro. Ni ha habido un especial acercamiento entre los países del Sur –Italia, Grecia y Portugal–, algo que podría parecer natural al ser los más perjudicados por la crisis.

En cualquier caso, las autoridades españolas apostaron por el avance hacia la unión bancaria, la unión económica, incluso hacia el horizonte de una unión política. Si la crisis del euro es parte inherente del problema, solo con más Europa será posible salir de ella y afrontar el futuro. España ha apoyado por tanto las distintas iniciativas que a lo largo del año se han ido presentando, desde el ya citado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (el Pacto Fiscal), hasta la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), o la futura puesta en marcha del Mecanismo Único de Supervisión, así como la puesta en marcha del segundo semestre europeo o la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo. A regañadientes, con tropiezos, frenos y marcha atrás, la construcción europea va dando pasos hacia una integración mayor.

La segunda parte del año estuvo centrada en la negociación del marco financiero plurianual 2014-2020,

acordado finalmente por la comisión en febrero de 2013, y en el que España ha salido más favorecida de lo que se contemplaba inicialmente, al seguir siendo receptora neta de fondos durante ese período.

Más allá del frente económico, que ha ocupado buena parte de la agenda europea, España sí ha estado presente en algunas acciones orientadas a impulsar el debate sobre qué quiere ser la UE después de la crisis, en un plano puramente intelectual. García-Margallo fue uno de los once ministros de Exteriores que firmaron el informe del Future of Europe Group, en el que reclamaban, entre otros aspectos, un mayor papel para Europa en el mundo. También participó, junto con los cancilleres de Suecia, Italia y Polonia en la puesta en marcha de la iniciativa para redactar la Estrategia Europea Global, un ejercicio elaborado por cuatro *think tanks* europeos —el Real Instituto Elcano por parte española—.

Por otra parte, la necesidad imperiosa de recortar gastos ha llevado al cierre de algunas embajadas españolas y a su incorporación a las delegaciones de la UE —así ha ocurrido en los casos de Yemen y Zimbabwe, y en el de Siria por seguridad—, contribuyendo de este modo a uno de los objetivos del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE): racionalizar la presencia diplomática de los países miembros.

La carrera por ocupar los puestos relevantes en el SEAE se ha convertido en un intenso ejercicio de *pasi-lleo* diplomático, en el que España se habría situado en una posición bastante acorde con su peso. “Ya a finales de 2011 los españoles dirigían 11 delegaciones (entre ellas, algunas tan importantes como las de Federación Rusa, Marruecos y Argentina) y ocupaban 55 puestos en los servicios centrales” (Molina, Sorroza, 2012). A ello habría que sumar el nombramiento de Bernardino León como representante especial para el Mediterráneo Sur y el de Luis Fernández de la Peña como director general para la Federación Rusa, Vecindad Oriental y Balcanes Occidentales.

Menos éxito ha tenido España en los principales puestos de responsabilidad de la gestión económica, tras la salida de José Manuel González Páramo del BCE, donde sí se ha notado la pérdida de voz y de influencia en el ámbito europeo por el desgaste de la crisis. Pero la *rabieta* escenificada por el Gobierno español al votar en contra del nombramiento de Jeroen Dijsselbloem como nuevo jefe del eurogrupo no puede sustituir la necesidad de contar con una estrategia de colocación de nacionales en cargos de relevancia tanto en las instituciones de la UE como en las multilaterales.

Otro de los objetivos declarados del nuevo Gobierno en materia exterior era recuperar la iniciativa en Iberoamérica. Por una parte, porque la influencia política se había ido desvaneciendo en los últimos años. Desde el PP opinaban que se había dado demasiada importancia a las “amistades peligrosas”: Hugo Chávez, Rafael Correa y Evo Morales, sobre todo. Es

más, el episodio de la expropiación de YPF fue interpretado como una falta de respeto que no se hubiera producido en otras épocas (sin tener en cuenta la larga trayectoria argentina a este respecto) (Powell, 2012).

España parecía haber perdido la función, y la voluntad, de servir de puente entre la Unión Europea y América Latina. A lo largo de 2012 nada ha indicado que la relación entre ambos vaya a transformarse sustancialmente, como se pudo deducir de la Cumbre CELAC-UE en enero de 2013 en Santiago de Chile (Gratius, 2013). El creciente empuje de países como Brasil o México en la economía global, junto con el peso de Asia en el continente, ha cambiado también las reglas de juego en las relaciones transatlánticas.

Por otro lado, en plena crisis España volvía a poner sus ojos en América Latina como parte de la solución; no en vano, la región recibe un cuarto de las inversiones españolas y más de un tercio de su ayuda al desarrollo, en un momento además en el que parecía haber roto con el maleficio de la economía y estaba creciendo a ritmos desconocidos hasta entonces.

Se ha hablado de una “tercera ola” de inversiones españolas en América Latina. Las multinacionales españolas, que iniciaron su internacionalización y crecieron al amparo de la ola de privatizaciones en la región a finales de los noventa, han capeado el temporal gracias a los resultados que proceden, en buena medida, de allí: firmas como Telefónica o el Banco Santander obtienen ya más de la mitad de sus ingresos fuera de España. A los grandes nombres se han sumado un buen número de pymes, que, acuciadas por la necesidad, han puesto en marcha iniciativas de comercio exterior.

En ese afán por recuperar la relación perdida, el foco se situó en la organización de la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, celebrada en noviembre bajo el título “Una relación renovada en el Bicentenario de la Constitución de Cádiz”. La propia elección de la ciudad tenía un alto valor simbólico, pues el texto constitucional de 1812 ponía a todos los españoles —varones y blancos, eso sí— a ambos lados del Atlántico como iguales ante la ley.

En torno a la cumbre, sin embargo, se desarrolló todo un debate sobre la razón de ser de lo *iberoamericano* y la pertinencia de modificar el formato y la periodicidad de estas citas. Entre los motivos se encuentran el hecho de que España ha perdido el papel como referencia y punto aglutinador que confería a la idea el valor de lo *ibero*, que los países latinoamericanos reclaman una relación más simétrica y lo que ha venido en llamarse *cumbritis*, un cierto hastío por parte de los dirigentes latinoamericanos, que participan anualmente en un buen número de otras citas de carácter regional (Palacio, 2013), amén de diversos episodios negativos en las cumbres anteriores.

De modo que el Gobierno sacó sus mejores armas diplomáticas para asegurar el mayor número de asistentes y garantizar el éxito de la reunión. Aunque

faltaron algunos mandatarios –Cristina Fernández, Federico Franco, presidente de Paraguay, Raúl Castro y Hugo Chávez, entre otros– el resultado general pudo considerarse satisfactorio.

En el plano de las relaciones bilaterales, cabe mencionar el caso Ángel Carromero que atrajo buena parte de la atención hacia Cuba en la segunda mitad del año y supuso una intensa actividad diplomática. El joven político del PP conducía el coche en el que perdieron la vida en accidente los disidentes Oswaldo Payá y Harold Cepeda, en un viaje para entregar fondos a la oposición cubana. Gracias a la aplicación del Convenio de traslado de personas condenadas firmado con la isla en 1998, y con más diligencia que en otras ocasiones, el Gobierno logró que Carromero pudiera regresar a España para cumplir aquí su condena.

El esfuerzo puesto en activar la diplomacia económica y reforzar la diplomacia pública es tal vez el rasgo más original introducido en la política exterior. Se trata de poner en primer plano un conjunto de actividades destinadas a apoyar a las empresas españolas en el exterior, a fomentar la imagen del país, así como a atraer inversión directa. Uno de los principales desafíos es la coordinación entre las diferentes instancias implicadas, algo que ha demostrado tradicionalmente no ser nada fácil. La colaboración y la dependencia jerárquica entre diplomáticos y consejeros o técnicos comerciales en el exterior, entre los ministerios de Exteriores y de Economía, ha solido ser motivo de roces; ahora será necesario que los diplomáticos asuman nuevas responsabilidades, especialmente en aquellos lugares en donde no existe una oficina comercial. La propuesta recogida en el proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior de asignar al embajador la “dirección y orientación” de la acción exterior del Estado, en el país del que se trate, se ha topado con la oposición de todos los otros ministerios del área económica.

En plena puesta en marcha de la ofensiva de la diplomacia económica surgió el primer gran obstáculo inesperado y dañino: tras una serie de amagos en los meses previos, en abril el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decidió renacionalizar el 51% de YPF que estaba en manos de Repsol. Argentina acusaba a la empresa española de incumplimiento de contrato, al no haber invertido las cantidades comprometidas. Detrás estaban los derechos de explotación del yacimiento de Vaca Muerta, un hallazgo que podría triplicar las reservas del país. La decisión coincidía además con la elevación del tono nacionalista en torno al 30 aniversario de la guerra de las Malvinas.

El agravio a España, por medio de una de sus principales corporaciones, procedía de la forma, por el brusco desalojo de los empleados de Repsol de sus puestos

de trabajo, y del fondo, porque no se puso sobre la mesa ningún tipo de compensación, cuestionando –una vez más– la seguridad jurídica de Argentina.

La reacción inicial del Gobierno español, protagonizada por los ministros de Exteriores, García-Margallo, y de Industria, José Manuel Soria, fue airada y con cierto tono amenazante. Pronto, sin embargo, el tono cambió para retomar los cauces diplomáticos y acudir a la legislación internacional. No en vano, España tiene otros muchos intereses allí que no podía poner en juego. La UE se apresuró a condenar la acción argentina, mientras que la respuesta de Estados Unidos fue mucho más suave.

Apenas dos semanas más tarde Bolivia decidía nacionalizar Transportadora de Electricidad, la filial de la española Red Eléctrica. Pero las reacciones tanto del Gobierno boliviano, asegurando una justa compensación, como del español estuvieron en la línea del entendimiento y no de la confrontación.

En el intento por sacar todo el partido posible a la diplomacia pública y apoyar los esfuerzos de la diplomacia económica el Gobierno de Mariano Rajoy ha dado una relevancia especial al llamado proyecto Marca España. La idea de lanzar una estrategia de marca país no es nueva, pero Rajoy y García-Margallo han querido rescatarla para tratar de recomponer la pérdida de atractivo y de credibilidad que ha sufrido el país. Sus objetivos fundamentales son recuperar la buena imagen –tan dañada en los últimos años en todos sus sentidos–, actuar de foco de coordinación de los diferentes actores exteriores y dotar a dicha imagen de un contenido sólido (Escuela Diplomática, 2012). Marca España se ha convertido así en el rubro protagonista, en buena medida, de la acción exterior.

Como muestra de la importancia teórica que se le ha otorgado, se ha creado una Oficina del Alto Comisionado para la Marca España, que depende funcionalmente del presidente del Gobierno, y orgánicamente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Como alto comisionado ha sido nombrado Carlos Espinosa de los Monteros, un hombre con una dilatada experiencia pública y empresarial, nacional e internacional. Entre sus cometidos está la planificación, la coordinación de las diversas administraciones públicas y la promoción de la imagen de España en todos los ámbitos. La realidad ha superado, sin embargo, a la intención, pues dicha oficina no cuenta el presupuesto adecuado –de hecho, no cuenta con presupuesto– ni con la autoridad para ejercer de coordinador eficaz entre las diferentes instancias involucradas en la acción exterior.

Siendo el objetivo de mejorar la imagen del país compartido por todos, el hecho de poner el énfasis en un concepto *marketiniano* y la machacona insistencia en el término devalúa el concepto. El énfasis está más en la campaña que en la estrategia (Cachinero, Manfredi, 2013).

Por otra parte, su puesta en marcha y rodaje inicial tropezó con uno de los peores momentos para la ima-

**“El
minis-
terio que
en 2012 más
recortes ha sufrido
proporcionalmente es el
de Asuntos Exteriores,
con un 54,4% sobre
el del año
anterior”**

gen reciente del país: a lo largo del año, los medios nacionales e internacionales fueron recogiendo episodios como el accidente del Rey en Botswana, el juicio contra Iñaki Urdangarín por el caso Noós, el avance del soberanismo en Cataluña y las consiguientes tensiones con el Gobierno central, así como los diversos escándalos políticos, que se sumaron, en el protagonismo informativo, a la mala situación económica que culminó en el rescate bancario. Los impactos negativos de todos estos acontecimientos se han visto agravados por la falta de una estrategia de comunicación adecuada del Gobierno de cara a la prensa internacional. Mientras no se reconduzca la crisis general –económica, política, social e institucional– será imposible modificar las percepciones, tanto dentro como fuera.

Un renovado interés por el Mediterráneo, África y Estados Unidos

Geografía e historia hacen que el Mediterráneo sea, necesariamente, otro de los principales focos de interés de la política exterior española. El estallido de la primavera árabe en 2011 pilló al Gobierno español con el pie cambiado, en plena batalla contra la crisis; pero también a las instituciones europeas, absorbidas por la situación económica y en medio de la puesta en marcha del SEAE. Entonces se pensó que España podría tener un papel destacado en el apoyo a los intentos democráticos de las sociedades árabes de nuestra vecindad. La ocasión, sin embargo, no ha sido por lo general aprovechada. Tampoco ha participado de un modo especialmente activo en el diseño de las políticas de la UE hacia la zona, cuando hubiera sido una manera de recuperar la reclamada influencia perdida (Echagüe, 2011).

En el balance positivo de 2012 está Marruecos. Siguiendo una tradición no escrita, la primera visita al exterior del nuevo presidente del Gobierno tras su toma de posesión fue al vecino del Sur. Si la relación bilateral suele oscilar entre la amistad y la suspicacia, el nuevo ejecutivo era visto con reticencia por los marroquíes, que todavía conservaban en la memoria los desencuentros con el PP en épocas anteriores, el último, las críticas al ejecutivo alauí por los sucesos de El Aaiún del año anterior.

Rajoy y su equipo comenzaron en aquel viaje la tarea de reconstruir la relación, muy centrados en los intereses económicos y empresariales españoles. El presidente español puso entonces las reformas llevadas a cabo por Marruecos como ejemplo de hacia dónde podrían ir el resto de los países de la región tras la primavera árabe. A lo largo del año se fueron afianzando los avances, hasta el punto de que España se ha convertido en el primer exportador, superando por primera vez a Francia, y Marruecos es el segundo destino del comercio exterior español fuera de la UE, solo después de Estados Unidos.

También se aprecia una mejora en las relaciones en términos de seguridad, en especial en la colaboración en las fronteras, lo que no impidió que el número de personas que intentaron entrar en España por la frontera sur, o lo lograron, casi duplicó al de 2011¹. A la búsqueda de nuevas oportunidades se sumó la huida de los conflictos en el África Subsahariana que se fueron endureciendo según pasaban los meses.

Precisamente, mientras en las relaciones hispano-marroquíes el capítulo del Sáhara occidental sigue estancado, la preocupación pasó a centrarse en el Sahel. El aumento de las actividades del Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), unido a las repercusiones de las revueltas árabes culminó, entre otros hechos, en la proclamación de la independencia del llamado Estado de Azawad, al Norte de Malí, de corte islámico radical, y en una creciente inestabilidad en toda la zona, con una mezcla entre yihadismo, delincuencia y narcotráfico organizados.

Dicha preocupación llevó al ministro de Exteriores a ordenar de modo apresurado la repatriación de los cooperantes españoles en los campamentos saharauis de Argelia en verano, ante posibles actuaciones de grupos terroristas. Unos días antes habían sido liberados dos cooperantes tras nueve meses secuestrados en Malí. Otras dos españolas, colaboradoras de Médicos Sin Fronteras, secuestradas en Kenya también en octubre de 2011, siguieron retenidas hasta julio de 2013.

El conflicto de Malí hizo que se intensificaran los contactos hispano-franceses sobre una posible intervención conjunta, lo que se tradujo en una muy modesta contribución española a la intervención liderada por Francia, y respaldada por la ONU en enero de 2013. Una vez más, los recursos no acompañaron a la retórica oficial. España participa también en la misión de entrenamiento de la UE en aquel país (EUTM Malí), así como en la EUCAP Sahel Níger, para mejorar las capacidades de las fuerzas de seguridad nigerianas y dirigida por el general de la Guardia Civil Francisco Espinosa Navas.

Con respecto a Estados Unidos, tras los recelos en la primera legislatura de Zapatero, las voces oficiales afirman que las relaciones se mueven en una perfecta “normalidad”: es decir, no existen grandes controversias. Salvo breves encuentros en citas internacionales, Rajoy no ha logrado ser recibido por el presidente Obama, ni este ha pasado por España en sus viajes europeos, gestos que permitirían mostrar la recuperación de un diálogo más o menos directo con el mandatario americano. No son pocos los que achacan este percibido desinterés al famoso pivote hacia Asia y al paulatino distanciamiento de los asuntos europeos, en general, y bilaterales en particular (Powell, 2012). Aún así, Estados Unidos sigue siendo el mayor socio comercial de España fuera de la UE y figura entre los 10 principales inversores aquí. Asimismo, numerosas multinacionales españolas han puesto sus ojos en aquel mercado, convirtiendo a España en uno de los 10 primeros inversores en el país norteamericano.

Curiosamente, tanto la opinión pública española como el propio Gobierno respaldaron a Obama en su carrera hacia la reelección, debido en parte a los comentarios negativos de Mitt Romney sobre España durante la campaña electoral del otoño, y al apoyo público del presidente a las reformas puestas en marcha.

En 2012 se acabó de negociar, con más dificultades que las inicialmente previstas, el acuerdo por el que España acogerá a partir de 2014, en la base naval de Rota, el sistema de defensa antimisil de la OTAN. Fue una decisión tomada por Zapatero pocas semanas antes de salir del Gobierno y que suponía un giro radical en su política hacia Estados Unidos.

El dilema de la cooperación

La política de cooperación internacional es la que mayor vuelco ha dado con el cambio de Ejecutivo. Ya se ha mencionado la propia reestructuración dentro del Ministerio, al suprimirse la Secretaría de Estado y pasar a integrarse en la que se ocupa de Iberoamérica.

"El esfuerzo puesto en activar la diplomacia económica y reforzar la diplomacia pública es el rasgo más original introducido en la política exterior"

El enorme ajuste al que ha obligado el recorte presupuestario —un 70% acumulado desde 2010— ha transformado por completo sus objetivos y líneas de actuación. La tendencia actual es a una mayor concentración geográfica —Mediterráneo, África Occidental y países pobres de América Latina— y sectorial —agricultura, el agua y saneamiento y salud—.

Pero junto a las restricciones económicas ha surgido el debate del papel que deben desempeñar la cooperación y la AOD en un país que aspira, (¿aspiraba?) a ser considerado una potencia media y a desplegar su *poder blando*. Frente a la necesidad de mejorar la eficacia —opinión ampliamente compartida— se avanza ahora hacia una concepción utilitaria y economicista. Así, se deduce, por ejemplo, de la prioridad geográfica mantenida a diversos países de América Latina o incluso de África que ya son considerados de renta media, por encima de otros más necesitados.

También se ha producido un abandono de los compromisos multilaterales —más de un 80% de reducción en las aportaciones— a favor de los bilaterales, lo que estaría en contradicción con la voluntad manifestada por el Gobierno de participar en el rediseño de la gobernanza global, en sus diversos aspectos.

Buena parte del año estuvo dedicada a la preparación del Plan Director 2013-2016, que recoge muchas de las tendencias que se observaron en 2012. El Plan pretende introducir líneas estratégicas en un campo de acción que, hasta ahora, ha adolecido de ellas; sólo el futuro dirá si ha servido para sentar unas bases

realmente sólidas. Dicha aspiración no deja de contradecirse, en cualquier caso, con la brusquedad con la que se han efectuado los recortes y con la que se han roto los compromisos adquiridos anteriormente, algo que también afecta negativamente a la reputación y a la imagen de la fiabilidad de España como socio.

El discreto papel de la Defensa

El Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero había aprobado la primera Estrategia Española de Seguridad en junio de 2011 poco antes del relevo en Moncloa. Si el principal marco de orientación para la política de seguridad en España, cuya elaboración dirigió Javier Solana, permaneció en un cajón durante meses antes de su aprobación, continuó haciéndolo también después. Prueba de que el nuevo Gobierno no llegó a adoptar la EES como propia es que menos de dos años después, en mayo de 2013, ha presentado otro texto, la Estrategia Nacional de Seguridad.

Entre tanto, en julio de 2012 vio la luz la Directiva de Defensa Nacional, el documento que fija las directrices para una política de Defensa en la actual legislatura. Según ella, los tres rasgos principales que definen la seguridad en España hoy son la inestabilidad de nuestro entorno cercano, la búsqueda de un vínculo trasatlántico más sólido y el impacto negativo de la crisis en nuestras capacidades defensivas, así como la disminución del paraguas colectivo. Vuelve a mencionar asimismo las "amenazas no compartidas", el tradicional eufemismo para referirse a Ceuta y Melilla, y las pretensiones de Marruecos sobre ambos territorios. Desaparecen las llamadas al multilateralismo de la etapa anterior y poco dice, y de un modo velado, sobre la participación española en misiones internacionales². Según los críticos, regresa a una concepción de la seguridad que mira más al interior que al exterior (López Garrido, 2012).

No es de extrañar por tanto que en esa línea y en respuesta a la situación económica, en 2012 se anunciaran planes para reducir a la mitad los miembros de la misión española en Líbano (hasta entonces 1.000 personas); a cambio, se mantenían los compromisos con la misión internacional en Afganistán, que contaba con 1.500 personas, pero que se irá reduciendo paulatinamente hasta su completa retirada en 2014. Las escasas ambiciones de España en el exterior se ven también reflejadas en este capítulo.

La situación económica, de nuevo, se ha erigido como principal protagonista, por encima de consideraciones estratégicas. Los presupuestos del Ministerio de Defensa para 2012 presentaron una reducción del 8,84 % respecto al ejercicio de 2011, pasando de 6.928 millones de euros a 6.316 millones (Infodefensa, 2012). Es más, en el verano se filtró a la prensa un documento que bajo el título de *Visión 2025* contemplaba

una importante reestructuración de las Fuerzas Armadas, incluyendo una reducción de efectivos de 20.000 personas en 13 años: 10.000 del Ejército de Tierra y 5.000 entre la Armada y el Ejército del Aire conjuntamente; también se prescindiría de 5.000 empleados civiles (González, 2012).

Pero lo que la Directiva no menciona en ningún caso es el auténtico problema del Ministerio: la enorme deuda contraída –27.000 millones de euros en su inicio– por los Programas Especiales de Armamento (PEA), que tenían como objetivo modernizar equipamientos con sistemas altamente tecnológicos. La situación y las perspectivas económicas no hacen prever una fácil y rápida solución a esta cuestión (Navazo, 2013).

La búsqueda permanente de un marco estratégico

García-Margallo ha logrado en este período algo en lo que todos sus antecesores fallaron: la preparación de una Ley de Acción y Servicio Exterior que, en sus propias palabras, “adapte la diplomacia española al siglo XXI”.

La tarea no ha sido fácil y ha tropezado con la oposición de otros departamentos ministeriales, en una lucha por las jerarquías y las competencias que no es nueva en el panorama exterior español. Ha coincidido, además, con uno de los mayores momentos de debilidad del Ministerio de Asuntos Exteriores en el conjunto del Gobierno, tanto por haber sufrido los peores recortes presupuestarios como por la discreta relevancia que le otorga la presidencia del Gobierno (Michou, Torreblanca, 2013). Finalmente, ya en 2013 el Consejo de Ministros aprobó el proyecto de Ley para su tramitación parlamentaria.

Uno de los aspectos más controvertidos ha sido el establecer la dependencia orgánica del embajador de todas las instancias estatales con presencia en el exterior, así como la aspiración a lograr la unidad de acción del Estado, lo que implica, sobre todo, un alto grado de coordinación con las comunidades autónomas.

La ley también establece la creación del Consejo Ejecutivo de Política Exterior, que será el órgano de trabajo del Consejo de Política Exterior, y que aspira a garantizar la coordinación y la transparencia. Pero la experiencia ha demostrado que más allá de la letra de la ley está la voluntad de poner en marcha y sacar partido a los órganos coordinadores y asesores en materia internacional... voluntad que ha sido prácticamente inexistente en los últimos años (Soria, 2011). ¿Será distinto esta vez?

Otro de las novedades introducidas es la elaboración de una Estrategia nacional de política exterior, a cuatro años. Se trata de una reclamación ampliamente demandada por los expertos (Molina, Tovar,

2011). Dado el objetivo de permanencia de un documento de este tipo, sería deseable que se tuvieran en cuenta las voces tanto de todas las instancias públicas implicadas, como de los diversos representantes de la sociedad civil.

Conclusiones

El cambio más novedoso en el primer año de la nueva legislatura en cuanto a política exterior es el foco puesto en la cuestión económica y en el apoyo empresarial, en detrimento de otras áreas que habían ocupado un lugar preferente hasta entonces, como la cooperación. Siendo el objetivo prioritario la salida de la crisis, no debe extrañar centrar la acción exterior en la defensa de los intereses del país, pero un Estado moderno, inserto en la globalización, debe tener una visión más profunda y más a largo plazo del lugar que quiere ocupar en el mundo, algo que aún no se percibe en el Gobierno español.

Los acontecimientos a lo largo del año han forzado además una política improvisada y reactiva, incluso involuntaria, tratando de reaccionar del mejor modo posible a las circunstancias, de nuevo, muchas de ellas marcadas por la situación económica. Las llamadas a una auténtica política de Estado y la necesidad de preparar un marco estratégico que la guíe siguen en el capítulo de las buenas intenciones. Por otro lado, los necesarios recortes económicos no están sirviendo para avanzar en la modernización real de la diplomacia española ni de su concepción de la seguridad.

Es cierto que se ha dado un salto adelante con la Ley de Acción y Servicio Exterior, si bien sus ambiciones han perdido fuelle durante su preparación y está pendiente aún de aprobación en las Cortes. Pero tal vez sea el signo de una era en la que los tiempos políticos, la velocidad de los hechos y la precariedad económica impiden una mayor planificación. Es pues la era del pragmatismo.

Al menos mientras no se recupere un cierto grado de estabilidad económica es estéril clamar por una mayor influencia, un mayor peso en los foros internacionales, o una mayor visión estratégica, pues la voluntad política al respecto es débil. Por ello la sociedad civil –*think tanks*, académicos, representantes de las ONG– debería tomar la iniciativa, incluso sin el mandato “oficial”, e ir avanzando en el debate sobre una estrategia consensuada que compartir en el futuro con las instituciones. Sería un modo dar valor a la capacidad de reflexión internacional que se ha ido consolidando en España en los últimos años y que todavía no es aprovechada por el Gobierno de manera regular y eficiente.

Notas

1. El número de personas que lograron pasar a la Península, más los que intentaron saltar la valla en Melilla y los detenidos por Marruecos y por Argelia ascendieron a 14.944, frente a los 8.867 personas de 2011. <http://www.elmundo.es/accesible/elmundo/2013/01/23/andalucia/1358968868.html>

2. Durante los últimos años, el Ejército, junto a la Guardia Civil y la Policía han sido las instituciones más valoradas por los españoles, según los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), gracias, en parte, al papel de las Fuerzas Armadas españolas fuera de nuestras fronteras.

Referencias bibliográficas

CACHINERO, Jorge; Manfredi, Juan Luis. *Diplomacia pública y reputación: ideas para España*. d+i Llorente y Cuenca, Madrid, 2013. http://llyc.hosting.augure.com/Augure_LlyC/r/ContenuEnLigne/Download/68FA54D2-DF2D-411B-862A-4296-A385DAAF/130522_dmasi_Informe_Especial_Diplomacia_Publica_y_Reputacion.pdf

ECHAGÜE, Ana. “Es hora de que España lidere la política mediterránea de la UE”. *FRIDE*, Policy Brief nº 54, abril 2011. http://fride.org/descarga/PB_54_Esp.pdf

GONZÁLEZ, Miguel. “Defensa planea recorrer 15.000 militares y 5.000 civiles”. *El País*, 16-7-2012. http://politica.elpais.com/politica/2012/07/16/actualidad/1342464776_692647.html

GRATIUS, Susanne. “Sin compromisos”. *FP en español*, 28-1-2013. <http://www.esglobal.org/sin-compromisos>

“El Ministerio de Defensa reduce su presupuesto para 2012 en 613 millones, un 8,8 por ciento”. *Infodefensa*. 30-3-2012. <http://www.infodefensa.com/?noticia=el-ministerio-de-defensa-reduce-su-presupuesto-para-2012-en-613-millones-un-88-por-ciento>

LÓPEZ GARRIDO, Diego. “Defensa Nacional: regreso al pasado”. *El País*, 10-8-2012. http://elpais.com/elpais/2012/08/07/opinion/1344351717_982529.html

MALLET, Victor; SPIEGEL, Peter. “Rajoy presents Spain bailout as ‘victory’”. *Financial Times*, 11-6-2012. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4599be98-b2ed-11e1-83a9-00144feabdc0.html#axzz2aT4tpGpT>

MICHOU, Hélène; TORREBLANCA, José Ignacio. “Diplomacia, desarrollo y defensa en la política exterior española”. *esglobal*, 22-7-13, <http://www.esglobal.org/diplomacia-desarrollo-y-defensa-en-la-politica-exterior-espanola>

MOLINA, Ignacio. “Una nueva política europea después de tocar fondo”. *Política Exterior*, nº 152, marzo/abril 2013, pp.84-96.

MOLINA, Ignacio; SORROZA, Alicia. “El impacto del Servicio Europeo de Acción Exterior en la diplomacia española”. *Real Instituto Elcano*, ARI 92/2012, 21-12-2012.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI92-2012_Molina-Sorroza_SEAE_diplomacia_Spain

MOLINA, Ignacio; TOVAR, Juan. “El año en que estalló la otra burbuja: la política exterior y de seguridad española en 2010”. *Anuario CIDOB 2011*, CIDOB. http://www.cidob.org/es/publications/articulos/anuario_internacional_cidob/2011/the_year_the_other_bubble_burst_spanish_foreign_and_security_policy_in_2010

NAVAZO, Bernardo. “El impacto de la crisis económica en la Defensa: autónoma irrelevancia o acción combinada”. *Opex-Fundación Alternativas*, Documento de Trabajo, nº 72/2013. <http://www.falternativas.org/opex/documentos/documentos-de-trabajo/el-impacto-de-la-crisis-economica-en-la-defensa-autonoma-irrelevancia-o-accion-combinada>

PALACIO, Vicente (dtor.). *Cumbres Iberoamericanas, una mirada atrás, un nuevo rumbo*. Fundación Alternativas-Funglode, 2013. <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/cumbres-iberoamericanas-una-mirada-atras-un-nuevo-rumbo>

POWELL, Charles. “The pain in Spain: political, social and foreign policy implications of the European economic crisis”. *Real Instituto Elcano*. ARI,31-12- 12

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/europe/powell_pain_spain_europe_trouble_oct12/

Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia pública y Marca España. Escuela Diplomática. 2012

SORIA, Javier. “Cómo tomar decisiones en política exterior española”. *FP en español*. 7-9-11 <http://www.esglobal.org/como-tomar-decisiones-en-politica-exterior-espanola>